

# 보건·복지 ISSUE & FOCUS

Korea Institute for Health  
and Social Affairs

ISSN 2092-7117  
제 265호 (2014-44) 발행일 : 2014. 11. 07

**KIHASA** 한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs

## 복지국가, 사회신뢰의 관계 분석과 시사점\*

사회신뢰와 같은 사회적 자원은 사회통합의 한 요소로 간주되어 중요성이 인정되고 있으므로, 복지국가 수준과 사회신뢰 수준의 관계를 탐색적으로 진단하고 정책적 시사점을 도출하고자 함

비교국가적 관점에서 사회복지제도는 소득의 안정을 추구하면서도 동시에 불평등을 완화할 수 있는 형태가 신뢰수준 제고에 가장 바람직함을 확인

한국인은 삶에 만족하는 경우 사회신뢰 수준도 비교적 높았으며, 소득격차가 크다고 인식하는 경우 사회신뢰 수준이 낮은 것으로 나타남

사회신뢰 수준의 제고는 안정적이고 공평한 분배 상태를 달성함으로써 일부 분 가능할 것으로 기대되며, 한국 사회는 복지를 위한 제도적 기반 확충과 이에 필요한 재정의 분담 구조를 동시에 논의할 필요가 있음



정해식  
사회통합연구센터 부연구위원

### 1. 서론

- 한국 사회는 선진국으로의 도약을 위해 사회통합 수준을 제고할 필요가 점차로 증가하고 있으나, 구조적 불안정성은 오히려 증가하고 있음
  - 노동시장의 불안정성 증가, 빈곤 및 분배 구조의 악화, 다문화사회로의 이행에 대한 적절한 대응의 부재로 한국사회의 구조적 불안정성 증가
  - 적정 노후소득 보장을 위한 준비부족 상태에서 발생한 빠른 고령화는 고령빈곤인구의 증가를 가져왔으며, 삶의 불안정성 증가에 일정 부분 기인한 저출산으로 인해 인구재생산 위기 역시 심각한 상황

\* 본 원고의 일부(pp.1-5)는 '정해식(2014). 복지수급 경험과 사회적 신뢰. 국민대통합 정책연구협의회, 이슈보고서. vol.2, pp.59-88'을 참고하여 작성되었음.

- 그 결과, 한국사회는 사회적 결속력(29개국 중 21위), 사회적 안전성(34개국 중 29위), 사회적 형평성(34개국 중 28위)의 전 분야에서 사회통합의 정도가 약한 것으로 나타나고 있음<sup>1)</sup>
  - 이 중 사회적 결속력 지수는 선거참여, 선거 외 참여, 정치관심, 사회참여, 집단 간 관계, 일반신뢰, 기관 신뢰, 부패인식, 관용, 생활만족도의 10개 지표를 이용하여 산출하였으며, 이들 중 상당수는 사회적 자본의 성격에 해당함
  - 사회적 결속은 사회적 안정성과 사회적 형평성의 결과라고 할 수 있으나, 이런 결속 하에서 사회적 안정과 형평 추구를 가능하게 한다는 점에서 조건요인이 되기도 함
- 신뢰수준의 제고를 위한 사회정책의 방향 모색을 위해 거시적 수준에서는 복지국가 수준과 사회신뢰의 관계를, 미시적 수준에서는 한국인의 사회인식을 탐색적으로 진단하고, 정책적 시사점을 도출하고자 함
  - 신뢰 수준을 제고하는 것은 정책적 개입으로 즉각적으로 상황을 개선시키기 힘들다는 점에서 장기적인 관점에서 특별한 관심을 기울일 필요가 있는 분야임
  - 사회적 불안정성을 줄이고, 사회적 형평성을 제고하기 위한 복지국가의 발전은 신뢰, 사회적 자본, 사회적 결속을 제고하기 위한 조건의 하나가 될 것으로 기대됨

## 2. 사회통합과 사회적 자본, 그리고 사회신뢰

- 최근 우리가 사회통합에 주목하는 것은 사회적 · 정치적 긴장 고조, 정부기관과 제도에 대한 신뢰 저하에 따라 사회발전의 기반이 잠식되는 현상을 목도하고 있기 때문임
  - 사회통합은 “구성원들 사이에서 신뢰, 희망과 상호호혜성의 가치에 바탕을 두고, 공유된 가치와 동등한 기회를 가진 공동체를 만들어가는 과정”<sup>2)</sup> 또는 “한 사회 내에서 사람들이 서로 간에 얼마나 잘 결속되어 있는가 하는 상태”<sup>3)</sup>로 정의할 수 있음
  - 사회통합이 정치적 관심을 받는 이유는 사회통합이 정치적 안정의 조건으로 인식되고 있으며, 또한 경제적 부와 성공의 근원으로 고려되고 있고, 마지막으로 각종 사회제도에 대한 배제는 장기적으로 공공지출을 증가시켜 재정적 부담을 야기하기 때문임<sup>4)</sup>
- 특히, 사회신뢰는 사회적 자본의 한 요소이며, 이는 다시 사회통합의 요소로 간주되어 그 중요성이 강조되고 있음
  - 사회적 자본은 신뢰, 사회적 관계의 활성화, 사회적 규범의 공유 등 사회조직의 특성을 설명하는 것으로, 상호협조적인 활동을 수행하는데 필요한 기본 요소로 간주됨

1) 강신욱 · 이현주 · 김석호 · 박수진 · 박은경(2012). 사회통합지수 개발연구. 사회통합위원회 · 한국보건사회연구원.

2) Jenson, J. (1998). Mapping Social Cohesion: The State of Canadian Research. CPRN Study, No. 03.

3) 노대명 · 강신욱 · 전지현(2010). 한국 사회통합지표 연구. 사회통합위원회.

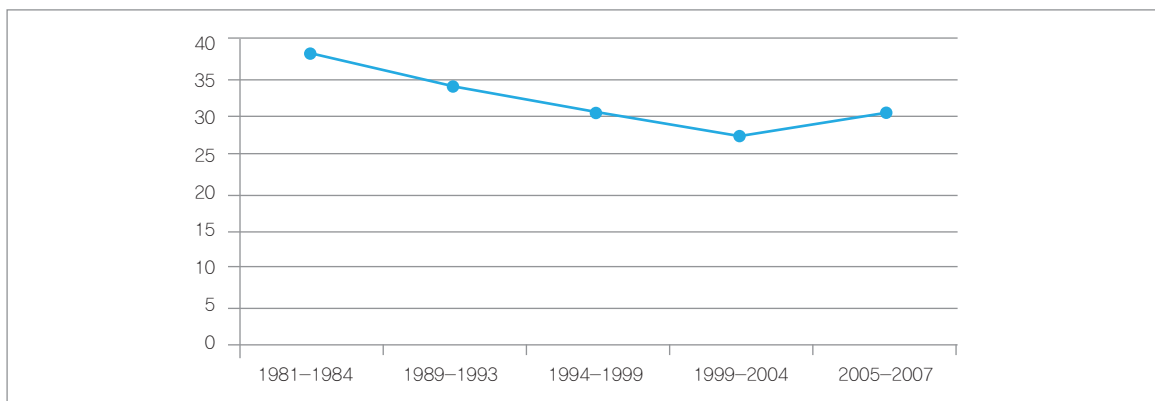
4) Berger-Schmitt, R. (2002). Considering social cohesion in quality of life assessments: Concept and measurement. Social Indicators Research, 58, 403-428.

- 신뢰와 같은 사회적 자본이 충분히 갖춰진 사회에서는 함께 일하는 것이 쉬워지며, 다양한 정치적 문제를 해결해 나가는데 있어서도 중요함
- 많은 연구자들은 거래비용의 감소, 정부활동의 효과성 증진 등 경제성장에 영향을 미치는 신뢰의 효과에 주목한 바 있음
- 신뢰의 중요성에 대한 인식 증가에 따라, 신뢰의 증진·저하의 근거를 분석할 때에는 크게 두 가지 관점이 등장함
  - 문화적·역사적 접근에서는 인종적 단일성, 신교(protestant)적 전통 등의 사회적 특질에 주목함
  - 이에 대비되는 제도적 접근은 신뢰를 포함한 사회적 자본의 형성이 법, 정부정책 등의 제도적 장치의 작동에 영향을 받는다고 보며, 특히 사회정책의 중요성을 강조하고 있음
    - 한국 사회에서는 인종·종교의 문제가 아직까지는 크게 부각되지 않으므로, 제도적 접근을 통한 설명이 설득력이 있을 것으로 기대됨

### 3. 한국의 사회신뢰 수준

- 한국사회는 1980년대 이래 신뢰 수준의 저하를 보인 바 있음
  - 신뢰는 일반신뢰와 제도신뢰로 구분할 수 있는데, 일반 신뢰는 다른 사람에 대한 믿음을 의미하며, 제도신뢰는 제도가 실행됨에 있어 공정하고 합리적일 것이라는 믿음을 의미함
    - 신뢰수준의 국가 간 비교가 용이하도록 여기서는 일반신뢰를 신뢰수준으로 지칭하도록 함
  - 세계가치관조사를 이용한 ‘대부분의 사람을 신뢰할 수 있다’는 응답률은 2000년 27.3%으로 저점을 찍었다가, 2005년에는 30.2%로 소폭 반등하였음

[그림 1] 한국인의 신뢰수준



자료: World Values Survey, 각 wave.

- 한국의 낮은 사회적 신뢰 수준에 대한 문제제기는 오래 전부터 있었으며, 이를 제고하기 위한 다양한 정책 수단도 제기된 바 있음

○ 여러 연구에서는 일관된 규칙에 의한 법치주의의 확립, 투명하고 공정한 제도의 확립, 신뢰형성에 도움이 되는 공동의 가치와 일체감 형성, 사회구성원의 권리와 의무의 조화로운 균형 수립 등을 신뢰 회복을 위한 주요 조건으로 제시하였음

○ 또한, 한국사회는 ‘가족에 대한 신뢰’와 ‘타인에 대한 신뢰’의 차이가 크다는 특징을 보이는데<sup>5)</sup>, 협소한 신뢰의 외연을 확장하려는 정책적 노력도 이뤄져야 할 것임

■ 주목해야 할 것은 우리 사회 신뢰수준은 사회제도적 현상의 결과이면서, 조건이라는 사실임

○ 신뢰수준의 하락 기간과 임금격차의 확대, IMF 경제위기 등 사회제도적 조건 악화 경험이 겹침

– 이에 따라 분배구조의 개선을 통해서 신뢰 수준 제고가 일정 부분 가능할 것으로 기대됨

○ 각종 사회적 제도의 수준에 따라 신뢰수준이 결정되지만, 이런 제도를 재조정 · 재배치하기 위해서는 다시금 구성원간의 신뢰가 필요함

– 우리 사회의 각종 현안에 대한 사회적 대타협도 결국은 신뢰가 밑받침되어야 가능한 것임

## 4. 복지국가와 사회적 신뢰

■ 한 사회, 또는 국가의 신뢰수준의 차이를 설명하는 한 요인으로 자원과 기회의 분배 상태를 제시할 수 있음

○ 분화 · 분열된 사회에서 신뢰수준이 낮을 것을 예상할 수 있으며, 또한 급격한 사회변화나 지속적인 사회적 긴장 또는 갈등 역시 신뢰수준을 낮출 것으로 예상할 수 있으며, 이런 점에서 소득불평등이 신뢰 수준을 낮추는 결과를 가져올 것으로 예상 가능함<sup>6)</sup>

○ 소득불평등과 사회신뢰의 관계는 호환적이어서 높은 신뢰수준은 보편주의 복지국가가 추구한 평등주의 전략의 결과라고 설명하기도 하지만, 다른 한편에서는 신뢰수준이 높았기 때문에 보편주의 전략이 가능했다고 주장하기도 함

– 즉, 높은 신뢰 수준이 소득재분배를 위한 사회적 장치의 작동을 가능하게 하였다고 해석하기도 함

■ 복지국가는 사회적 불평등을 완화하고 각종 사회적 위험으로부터 시민들을 보호하기 위해 노력한다는 점에서, 복지국가의 발달 수준과 사회적 신뢰의 관계를 유추할 수 있음

○ [그림 2]은 제5차 세계가치관조사(2005~2009) 기간 동안에 조사가 이뤄진 OECD 주요 20개 국가의 사회적 신뢰수준과 GDP 대비 사회복지지출 수준을 제시하고 있음

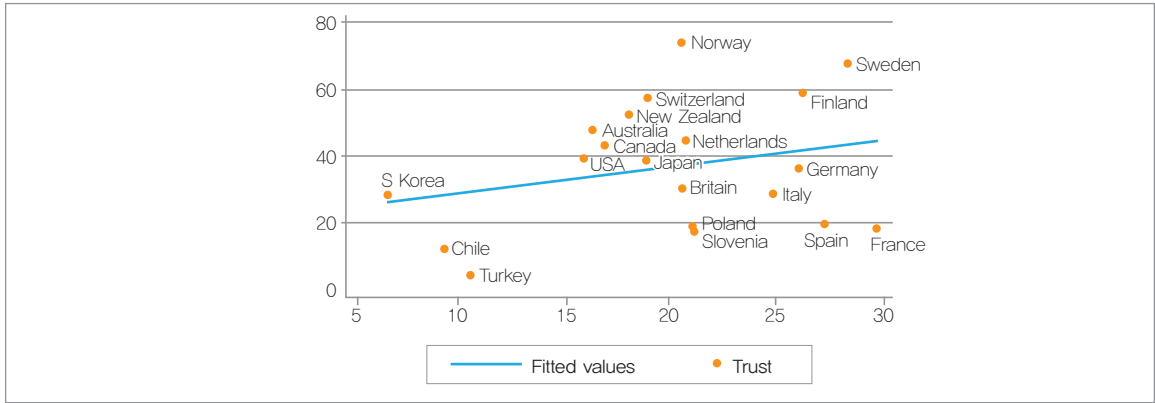
– 우 하단에는 사회복지지출의 정도는 높지만 신뢰수준은 낮은 국가들이 위치하고 있으며, 프랑스, 스페인, 독일, 이탈리아가 위치하고 있음

5) 장덕진 · 조병희 · 이재열 · 유명순 · 우명숙(2014). 한국인의 신뢰 구성요인에 관한 연구. 국민대통합 정책연구협의회 이슈보고서(vol.1). 국민대통합위원회.

6) Delhey and Newton, K. (2005). Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism? European Sociological Review, 21(4), 311-327.

- 우 상단에는 사회지출 수준도 높고 신뢰수준도 높은 국가들로 노르웨이, 스웨덴, 핀란드가 위치하고 있으며, 좌 하단의 한국, 칠레, 터키는 사회지출 수준도 낮고 신뢰수준도 낮은 국가에 해당함

[그림 2] 사회복지지출과 신뢰수준



주: 신뢰수준은 '대부분의 사람은 신뢰할 수 있다'에 대해서 '신뢰할 수 있다'는 응답비율을, Socx는 GDP 대비 사회복지지출을 각 국가의 세계가치관 조사 실시 시점에 해당하는 값을 제시

자료: 1) 신뢰수준, 5차 세계가치관조사; 2) 사회복지지출, OECD(2013), "Social Expenditure: Aggregated data".

○ 개략적으로 해석하면, 복지국가의 발달은 사회제도적으로 자원의 충족을 가능하게 하는 시스템의 확장을 의미하며 그럼으로써 신뢰수준의 제고가 가능하다고 주장할 수 있으나, 일부 해결되지 않는 부분이 존재함

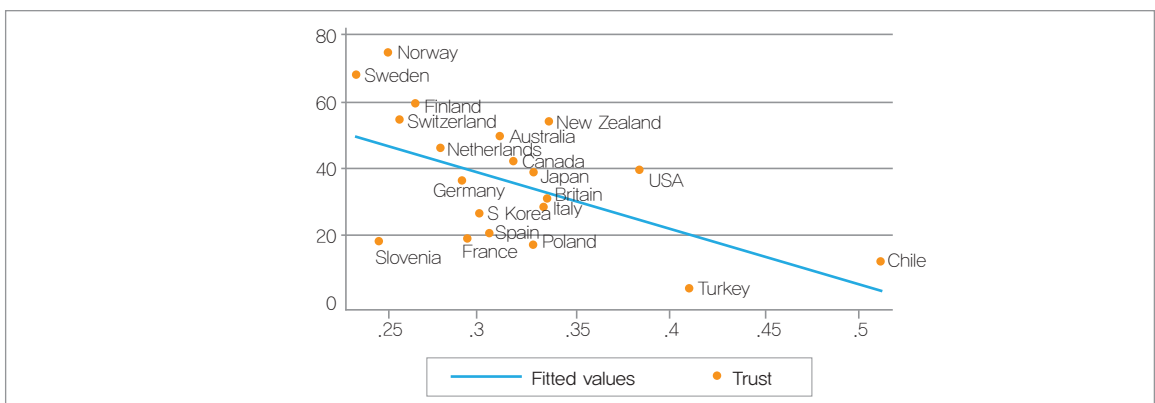
■ 복지국가 수준과 사회적 신뢰의 관계에서 일부 설명되지 않는 부분에 대해서는 소득불평등과 신뢰수준으로 접근하여 해석이 가능함

○ 이에 따라 [그림 3]는 소득불평등과 사회신뢰 수준을 제시하고 있는데, 대체적으로 소득불평등 수준과 신뢰수준의 관계는 부(-)의 관계를 보이고 있음

○ 정리하면, 단순히 복지지출을 늘리는 것만이 중요한 것이 아니고 어떤 형태의 복지국가를 추구하는가가 중요한 문제가 될 것

- 신뢰수준 제고를 위해서는 소득의 안정을 추구하면서도 동시에 불평등을 완화할 수 있는 형태의 사회복지 제도가 구성되어야 함

[그림 3] 소득불평등과 신뢰수준의 관계



자료: 1) 소득불평등도, OECD(2013), "Income Distribution"; 2) 신뢰수준, 5차 세계가치관조사

- 현 단계 한국사회에서 복지의 확장은 궁극적으로 조세부담의 증가로 연결되며, 이에 따른 분배갈등의 증가를 가져올 수 있다는 점에 주의해야 할 것임
  - 아직까지 한국사회의 복지수준은 복지를 받는 사람과 복지의 비용을 부담하는 사람들 사이의 분배갈등을 이끌어내는 것은 아니라고 할 수 있지만, 복지재원 부담에 대한 갈등이 점차적으로 심각해지고 있는 상황임
  - 중앙정부와 지방정부의 재정 부담에 대한 갈등, 세대간 부양부담에 대한 갈등 등이 중형으로 펼쳐나갈 가능성이 농후함

## 5. 한국인의 사회신뢰 수준의 차이

- 한국인의 사회인식 수준을 탐색적으로 진단하고, 사회신뢰 수준의 차이를 생활수준 만족 정도와 우리 사회의 소득격차 인식에 따라 구분해 보았음

- 본고의 분석은 2014년 한국보건사회연구원에서 실시한 「사회통합 및 국민행복 인식조사」 자료를 활용하였음
  - 생활수준 만족도는 주관적 삶의 만족도를 측정하고자 하는 목적으로 ‘생활수준에 대해 전혀 만족하지 않는다(0) ~ 매우 만족한다(10)’의 11점 척도로 측정하였으며, 전체 평균은 5.33점으로 우리 국민은 보통보다 약간 덜 만족하는 것으로 나타났음
  - 소득격차 인식은 “한국의 소득 격차는 너무 크다”라는 질문에 대해서 ‘매우 동의한다(1) ~ 매우 반대한다(5)’의 5점 척도로 측정하였으며, 전체 평균은 1.76점으로 우리 국민은 소득격차가 너무 크다는 인식에 대체적으로 동의하는 것으로 나타났음
  - 사회신뢰 인식은 “우리 사회가 어느 정도 믿을 수 있는 사회라고 생각하십니까?”라는 질문에 ‘전혀 믿을 수 없다(0) ~ 매우 믿을 수 있다(10)’의 11점 척도로 측정하였으며, 전체 평균은 4.59점으로 우리 국민은 우리 사회에 대한 신뢰수준이 보통보다 낮은 것으로 나타났음
- 생활수준 만족도에서는 연령대별로, 학력별로, 주관적 소득계층별로 차이가 나타났음
  - 집단별 평균을 살펴보면 고연령 집단에서 저연령 집단에 비해 생활수준의 만족도가 낮지만, 30대의 경우에는 예외적으로 가장 만족도가 높았음
  - 학력 수준이 높은 집단에서 생활수준의 만족도가 높으며, 주관적 소득계층 인식이 상층인 집단에서 생활수준 만족도가 높게 나타났음
- 소득격차 인식은 주관적 소득계층별로만 차이가 나타났으며, 대체로 저소득층 집단이 소득격차가 심각하다고 생각하고 있었음
- 사회신뢰 인식에 있어서는 연령대별, 학력별, 주관적 소득계층에서 집단간 차이가 나타났음
  - 집단 평균을 살펴보면 고연령집단에서 사회신뢰 수준이 높지만, 30대의 경우에는 예외적으로 가장 신뢰수준이 낮았으며, 학력수준이 높은 집단에서 신뢰수준이 낮은 것으로 나타났음<sup>7)</sup>

7) 연령, 생활수준 만족도, 사회신뢰 수준의 관계는 ‘연령이 높은 집단에서 생활수준 만족도는 낮고, 사회신뢰 수준은 높다’고 해석할 수 있다. 추가적인 분석 결과, 연령과 사회신뢰 수준의 관계 및 생활수준 만족도와 사회신뢰 수준의 관계도 유의한 것으로 확인된다. 다만, 고령으로 갈수록 생활수준 만족도가 사회신뢰에 미치는 영향력은 줄어드는 것으로 나타난다. 본고는 정책적 함의 도출을 목적으로 하므로, 사회신뢰에 대한 연령의 효과에 대해서는 제한적으로 해석하고자 한다.

- 주관적 소득계층에 따른 신뢰 수준은 중간층, 중상층에서 높게 나타났으며, 하층, 상층에서는 오히려 신뢰 수준이 낮은 것으로 나타났음

〈표 1〉 주요 변수별 사회인식

구분		생활수준 만족도		소득 격차 인식		사회신뢰 수준	
전체 평균		5.33		1.76		4.59	
성	남성	5.31	0.26	1.76	0.07	4.54	3.18
	여성	5.34		1.76		4.65	
연령대	20대	5.59	23.59 (***)	1.76	1.61	4.28	19.64 (***)
	30대	5.70		1.76		4.26	
	40대	5.32		1.71		4.67	
	50대	5.19		1.78		4.82	
	60대 이상	4.77		1.81		4.97	
학력	중졸이하	4.56	97.84 (***)	1.82	2.66	4.84	12.45 (***)
	고졸	5.26		1.74		4.64	
	대졸이상	5.80		1.75		4.41	
주관적 소득계층	하층	3.89	288.93 (***)	1.70	5.22 (***)	4.54	6.93 (***)
	중하층	5.11		1.73		4.42	
	중간층	6.17		1.81		4.78	
	중상층	7.28		1.90		4.85	
	상층	7.14		2.15		4.35	

주: 1) 집단별 평균과 F 값을 제시하였음. 2) \*\*\* p < .001  
 자료: 한국보건사회연구원, 사회통합 및 국민행복 인식조사.

■ 생활수준 만족도와 사회신뢰 수준의 관계는 대체적으로 정적인 관계를 보였음

○ 생활수준에 대한 만족이 낮은 집단에서 평균보다 더 우리 사회를 신뢰할 수 없다고 응답하였으며, 반대로 삶의 만족 수준이 높은 집단은 평균보다 신뢰 수준이 높은 것으로 나타났음

〈표 2〉 생활수준 만족도와 사회신뢰 수준 (단위: %)

		신뢰수준(우리 사회가 어느 정도 믿을 수 있는 사회라고 생각하는가?)				전체
		1(0 ~ 4)	2(5)	3(6)	4(7 ~ 10)	
생활수준 만족도	1(0 ~ 4)	50.8	29.8	9.7	9.8	100
	2(5=보통)	41.4	36.9	8.6	13.1	100
	3(6, 7)	36.8	27.7	13.6	21.9	100
	4(8 ~ 10)	33.6	23.8	10.8	31.9	100
전체 평균		41.6	30.4	10.7	17.4	100

자료: 〈표 1〉과 같음.

■ 소득 격차가 크다고 인식하는 집단은 사회신뢰 수준이 낮아지는 것으로 나타났음

○ 특히 소득격차가 매우 크다는 인식이 강한 집단에서 사회 신뢰수준이 낮게 나타났음

- 이러한 경향은 소득격차가 매우 크다는 것에 약간 동의하는 집단에서도 나타나지만, 소득격차 인식과 무관하게 신뢰수준이 높은 경우도 일부 나타남

〈표 3〉 소득격차 인식과 신뢰수준 (단위: %)

		신뢰 수준(우리 사회가 어느 정도 믿을 수 있는 사회라고 생각하는가?)				전체
		1(0 ~ 4)	2(5)	3(6)	4(7 ~ 10)	
소득격차 인식 ("한국의 소득격차는 너무 크다")	1(매우 동의)	53.7	24.1	8.8	13.5	100
	2(약간 동의)	34.7	34.7	11.6	19.0	100
	3(동의도 반대도 아니다)	31.1	32.9	12.0	24.1	100
	4(약간 반대 또는 매우 반대)	19.6	40.6	17.6	22.2	100
전체 평균		41.6	30.4	10.7	17.4	100

자료: 〈표 1〉과 같음.



## 6. 시사점 및 정책함의

- 한국 사회는 사회통합 수준을 제고하기 위한 다각적 노력을 계속할 필요가 있음
  - 낮은 신뢰수준과 심각한 사회갈등 수준에 직면하여, 이를 해결하기 위한 정책적 논의와 노력을 지난 수년 간 계속해왔음
  - 사회통합, 국민통합의 중요성은 누누이 반복되어왔으며, 분배 상태의 악화가 사회통합 수준을 저해한다는 것에 인식을 같이 하고 있음
  - 사회신뢰 수준의 향상은 사회갈등의 원만한 해결을 가능하게 하며, 건설적인 사회적 논의를 가능하게 하는 밑거름이 될 것임
- 사회신뢰 수준의 제고는 안정적이고 공평한 분배 상태를 달성함으로써 일부분 가능함
  - 비교국가 차원에서 복지지출 수준과 신뢰수준의 관계를 일부 확인하였으며, 사회불평등 수준과 신뢰수준의 관계가 확인됨
  - 한국인의 사회신뢰 인식에서도 생활수준에 만족하고, 소득격차가 심각하지 않다고 생각하는 집단들이 신뢰수준이 높았음
  - 안정적인 삶의 상태를 유지할 수 있도록 하며, 소득격차를 완화하기 위한 국가정책적 노력이 필요함
    - 주관적으로 인식하는 소득계층이 중간층일수록 신뢰수준이 높은 것으로 나타나 중산층을 늘리기 위한 정책은 사회의 허리를 튼튼하게 만드는 중요한 정책임을 다시 한번 확인
  - 이외에도 공정하고 투명한 규칙의 적용을 통해서, 다양한 사회집단들 간의 소통과 공감의 확대를 통해서도 사회신뢰 수준의 제고는 가능할 것임
- 신뢰수준의 제고를 위한 제도적 기반의 확충은 복지국가의 재정적 부담을 야기할 수 있으므로 사회정책의 방향 수립과 함께 이에 필요한 자원분담 구조를 논의할 필요가 있음
  - 복지비용 분담을 위한 논의 확대는 현 단계에서 새로운 갈등 요인으로 작용할 수 있으나, 이는 극복해 내야 할 시대적 과제임

집필자 | 정해식 (사회통합연구센터 부연구위원)    문의 | 02-380-8250

발행인 | 최병호    발행처 | 한국보건사회연구원

(122-705)서울특별시 은평구 진흥로 235 | TEL 02)380-8000 | FAX 02)352-9129 | <http://www.kihasa.re.kr>

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다. <http://www.kihasa.re.kr/html/jsp/publication/periodical/focus/list.jsp>